

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

EMANUELLE FABIANA SAID BRANCO

**O TRATAMENTO DOS PADOS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DE  
UMA EMPRESA DE TELECOM**

CURITIBA - PR

2015

EMANUELLE FABIANA SAID BRANCO

## **O TRATAMENTO DOS PADOS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DE UMA EMPRESA DE TELECOM**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do grau de Especialização em Controladoria.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo

CURITIBA - PR  
2015

## RESUMO

BRANCO, E. F. S. **O Tratamento dos PADOS na gestão orçamentária de uma empresa de Telecom.** Com o avanço tecnológico no setor de telecomunicações na última década, aumentou consideravelmente o acesso da população aos serviços de voz, dados e TV, entretanto, a preocupação com a qualidade no atendimento e no serviço prestado não evoluiu na mesma proporção, resultando na insatisfação dos clientes e fazendo com que o setor domine o ranking de reclamações nos Órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor e na Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), que é o órgão que regulamenta e fiscaliza os serviços prestados pelas operadoras de telefonia, e tem a função de aplicar as multas identificadas como PADOS (Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações). A quantidade expressiva de multas milionárias, que a Anatel veio aplicando nas empresas de Telecom sem um padrão definido de metodologia para cálculo das multas aplicadas motivou este trabalho. E propôs investigar através de um estudo de caso em uma empresa de Telecom o tratamento da gestão orçamentária dos PADOS que foram aplicados pela Anatel até meados de agosto de 2014. O tema foi abordado de forma descritiva, qualitativa e quantitativa. Ao final, os resultados obtidos foram analisados e avaliados. Verificando-se que mesmo diante das dificuldades encontradas pela empresa para elaborar o orçamento dos PADOS, existem elementos que podem contribuir com a correta decisão antecipada das ações para alcançar os objetivos.

Palavras-Chave: Anatel, Gestão Orçamentária, PADOS.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Níveis de decisão e tipos de planejamento.....	13
Figura 2 – Conceituação Geral do Controle.....	16
Figura 3 – Os objetivos do orçamento segundo o ciclo administrativo.....	18
Figura 4 – Identificação do PADO.....	19
Figura 5 – Fases regimentais do PADO.....	20
Figura 6 – Classificação da metodologia científica.....	31
Figura 7 – PADOS provisionados por fase, prescrição e risco.....	40
Figura 8 – Tela inicial do SICAP Anatel.....	44
Figura 9 – Tela Sistema Boleto Anatel.....	45
Gráfico 1 – Multas aplicadas vs arrecadação.....	08
Gráfico 2 – PADOS por tipo de descumprimento – 2001 a 2014.....	35
Gráfico 3 – PADOS prescritos e ativos por ano de instauração – 2001 a 2014....	37
Gráfico 4 – PADOS por ano de instauração e fase – 2001 a 2014.....	39
Gráfico 5 – Tempo médio de julgamento por tipo de PADO – 2001 a 2014.....	41
Gráfico 6 – Tempo médio de pagamento por ano de instauração – 2002 a 2011.	42

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PADOS por tipo e status de descumprimento – 2001 a 2014.....	36
Tabela 2 – PADOS por status e prescrição – 2001 a 2014.....	36
Tabela 3 – PADOS por status e risco de perda – 2001 a 2014.....	37
Tabela 4 – PADOS por status e fase – 2001 a 2014.....	38
Tabela 5 – PADOS provisionados.....	40
Tabela 6 – Provisão por Status e Risco de Perda.....	41

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
1.1 PROBLEMA.....	08
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	09
1.2.1 Objetivo Geral.....	09
1.2.2 Objetivos específicos.....	09
1.3. JUSTIFICATIVA.....	09
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	10
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
2.1 ORÇAMENTO EMPRESARIAL: Planejamento e Controle.....	12
2.1.1 Planejamento.....	12
2.1.1.1 Planejamento Estratégico.....	14
2.1.1.2 Planejamento Tático.....	14
2.1.1.3 Planejamento Operacional.....	15
2.1.2 Controle.....	15
2.1.3 Orçamento Empresarial.....	16
2.2 PADOS.....	19
2.2.1 Identificação do PADO.....	19
2.2.2 Fases Regimentais do PADO.....	20
2.2.2.1 Instauração e Instrução.....	20
2.2.2.2 Decisão.....	21
2.2.2.3 Recurso ou Pedido de Reconsideração.....	22
2.2.2.4 Trânsito em julgado.....	23
2.3 PRESCRIÇÃO.....	24
2.3.1 Prescrição quinquenal.....	24
2.3.2 Prescrição intercorrente.....	24
2.4 RISCO DE PERDA.....	24
2.5 TIPOS DE DESCUMPRIMENTOS.....	25
2.5.1 Direitos e Garantias do Usuário (DGU).....	25
2.5.2 Regulamento Geral de Qualidade (RGQ).....	26
2.5.3 Portabilidade (RGP).....	27

2.5.4 Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).....	27
2.5.5 Interconexão (ITX).....	28
2.6 METODOLOGIA DE CÁLCULO DO VALOR BASE DAS SANÇÕES DE Multa Relativa a Descumprimentos.....	28
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>31</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	31
3.2 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO.....	32
<b>4 ESTUDO DE CASO – EMPRESA DE TELECOM.....</b>	<b>34</b>
4.1 CARACTERÍSTICAS DA EMPRESA.....	34
4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	34
4.2.1 Tipos de Descumprimentos.....	34
4.2.2 Status do PADO.....	35
4.2.3 Da Prescrição.....	36
4.2.4 Do risco de perda.....	37
4.2.5 Das Fases.....	38
4.2.6 Da Judicialização.....	39
4.2.7 Da Provisão.....	39
4.2.8 Tempo médio de julgamento.....	41
4.2.9 Tempo médio de pagamento.....	42
4.2.10 Aplicação vs Arrecadação.....	43
4.2.11 Elaboração e aprovação do Orçamento de PADOS.....	43
4.2.12 Sistema SICAP Anatel.....	44
4.2.13 Sistema Boleto Anatel.....	45
4.3 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DE DADOS.....	45
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com o avanço tecnológico, o setor de telecomunicações no Brasil cresceu significativamente na última década, principalmente com a privatização da prestação de serviços que modernizou a infraestrutura gerando uma disputa acirrada pela conquista de novos clientes e a fidelização dos mesmos.

Com o mercado cada vez mais exigente, as empresas de Telecom procuram oferecer produtos que atendam as necessidades e expectativas dos clientes, entretanto, os esforços e investimentos não são suficientes para atender a demanda com a qualidade exigida pelos Órgãos Reguladores, gerando a insatisfação dos clientes e fazendo com que o setor de telecomunicações domine o ranking de reclamações nos Órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é o órgão que regulamenta e fiscaliza os serviços prestados pelas operadoras de telefonia, e em caso de descumprimento das obrigações legais, tem a função de aplicar multas precedidas de processos administrativos, identificadas como PADOS (Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações).

Para que as empresas de Telecom acompanhem e administrem de forma adequada o grande volume de processos administrativos investigados pela Anatel se faz necessário um controle e planejamento orçamentário eficiente, estabelecendo com antecedência as ações a serem executadas e os recursos que serão desembolsados.

Sendo assim, a presente pesquisa tem o intuito de investigar como os PADOS são tratados na gestão orçamentária de uma empresa de Telecomunicações e demonstrar como uma gestão inadequada pode impactar negativamente nos resultados da empresa. Para contextualizar esta pesquisa, o conteúdo abordado neste tópico expõe o problema, os objetivos, a justificativa para a sua realização, e as contribuições para o setor de Telecom.



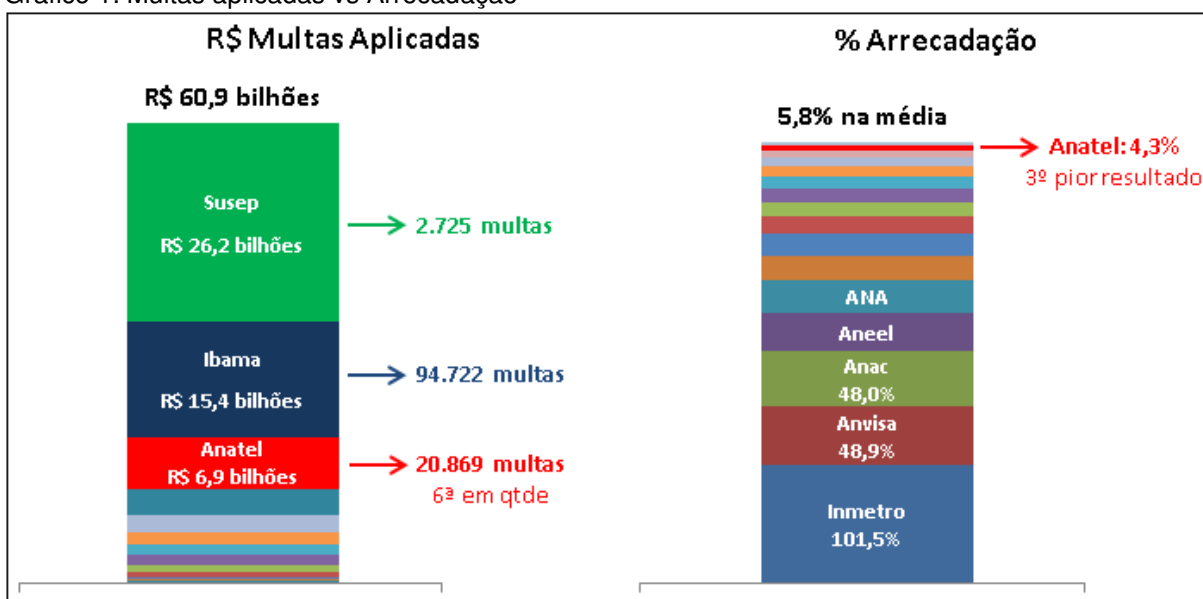
## 1.1 PROBLEMA

O Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou em seu Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República – Exercício de 2013 – um levantamento realizado em 17 instituições públicas no período de 2009 a 2013 que analisou a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização.

Das 17 instituições analisadas pelo TCU, a Anatel foi a sexta que mais aplicou multas no período de 2009 a 2013 e a terceira no ranking com o maior montante aplicado. Segundo o levantamento, a Anatel aplicou 20,9 mil multas, o equivalente a R\$ 6,9 bilhões contra operadoras de telecomunicações por descumprimento de obrigações. As multas aplicadas tem valor bastante significativo, pois representam aproximadamente 6% do total investido pelas operadoras no período (TELECO, 2014).

Outro fator que chamou a atenção é a discrepância entre o montante de multas aplicadas em relação aos valores efetivamente pagos às instituições. Na média, as instituições arrecadaram apenas 5,8% das multas aplicadas, sendo que a Anatel ficou abaixo da média apresentando o terceiro pior resultado, com 4,3% de arrecadação das multas do período.

Gráfico 1: Multas aplicadas vs Arrecadação



Fonte: Autor

À luz dessas considerações, a questão de pesquisa que orienta a presente investigação é a seguinte: Como os PADOS são tratados na Gestão Orçamentária de uma empresa de Telecom? Pois há fatores que indicam que tanto as instituições públicas como as operadoras de Telecom enfrentam problemas na gestão orçamentária das multas, e podem impactar negativamente no resultado da empresa.

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

### 1.2.2 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é investigar como os PADOS são tratados na gestão orçamentária de uma empresa de Telecom.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, tem-se:

- 1) Analisar o tempo médio de julgamento, vencimento e pagamento dos PADOS;
- 2) Verificar as premissas utilizadas pela empresa para classificar os PADOS quanto ao risco de perda;
- 3) Averiguar os critérios utilizados pela empresa para provisionar os PADOS;
- 4) Investigar o posicionamento da empresa na decisão do pagamento do PADO;
- 5) Realizar uma análise de como a empresa trata o orçamento dos PADOS e levantar os possíveis pontos de melhoria na Gestão Orçamentária;

## 1.3 JUSTIFICATIVA

A investigação do tema proposto justifica-se pela quantidade expressiva de multas (PADOS) milionárias que a Anatel aplicou nas empresas de Telecom até

meados de agosto de 2014 sem um padrão definido de metodologia para o cálculo das multas, ou seja, até esse período, as diferentes áreas técnicas da Agência, responsáveis pelo processo de apuração e punição, utilizavam metodologias distintas, dificultando o controle e planejamento orçamentário das operadoras que não tinham como prever as fórmulas de cálculo utilizadas nas penalizações.

Em 03 de setembro de 2014 a Anatel publicou no Diário Oficial da União as Portarias de 26 de agosto de 2014 apresentando as metodologias de cálculo das multas aplicadas para os diversos tipos de descumprimentos dos regulamentos (Direitos e Garantias dos Usuários; Metas de Indicadores de Qualidade, etc.). Pela primeira vez, a Agência informou as fórmulas de cálculo das sanções, entretanto, ainda não ficaram definidos de forma clara os critérios da razão e proporção, que dificulta a previsibilidade dos valores das multas, pois a operadora fica suscetível a interpretações da Agência quanto à gravidade, dano ao usuário, entre outros.

Por fim, cabe ressaltar que esta pesquisa tem o intuito de proporcionar uma reflexão sobre os desafios e as oportunidades de desenvolvimento e maturidade da Gestão Orçamentária dos PADOS nas empresas de Telecom, e assim servir de base para a evolução do setor.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para facilitar a compreensão, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo é composto pela introdução, problema de pesquisa, objetivo geral, objetivos específicos, justificativa e pela estrutura do trabalho realizado.

O segundo capítulo, apresenta o referencial teórico, em que aborda assuntos relacionados ao tema da pesquisa: Planejamento e Controle do Orçamento Empresarial e o conceito, as fases e tipos do Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOS), bem como a sua relação com os Regimentos, Regulamentos e Leis. Os conceitos apresentados neste capítulo serviram de base para o desenvolvimento do trabalho.

O terceiro capítulo, por sua vez, contém a metodologia do trabalho, onde apresenta os métodos utilizados para a realização desta pesquisa.

O capítulo 4 é composto pela aplicação do Estudo de Caso em uma empresa de Telecom, e aborda as características da empresa e análise dos dados.

No capítulo 5 estão as considerações finais e recomendações. Por fim, as obras consultadas e citadas nesta pesquisa, assim como os apêndices relacionados aos questionários.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção tem o objetivo de revisar os conceitos teóricos que serão utilizados para a construção deste trabalho.

### 2.1 ORÇAMENTO EMPRESARIAL: Planejamento e Controle

O sucesso de uma organização está relacionado com a sua capacidade e competência de gerenciar cenários futuros através de um eficiente planejamento e controle orçamentário.

#### 2.1.1 Planejamento

Oliveira (2007, p. 4 e 5) define o planejamento dizendo que:

O planejamento pode ser conceituado como um processo [...] desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.

O processo de planejar envolve, portanto, um modo de pensar; e um salutar modo de pensar envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde. O propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz. Dentro deste raciocínio, pode-se afirmar que o exercício sistemático do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, provocar o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos, desafios e metas estabelecidos para a empresa.

Planejar significa decidir antecipadamente. Decidir implica optar por uma alternativa de ação em detrimento de outras disponíveis, em função de preferências, disponibilidades, grau de aceitação do risco etc. Nessa visão, decidir antecipadamente constitui-se em controlar o seu próprio futuro (FREZATTI, 2000).

O que distingue uma organização de outra é a decisão antecipada, ou seja, entre várias alternativas, a decisão antecipada dá a vantagem de selecionar e implementar todas para se verificar qual a melhor opção.

Frezatti (2000, p. 22) afirma que “planejar é quase uma necessidade intrínseca, como o alimentar-se para o ser humano. Não se alimentar significa enfraquecimento e o mesmo com a organização, caso o planejamento não afete o seu dia-a-dia dentro do seu horizonte mais de longo prazo”.

Existem elementos apresentados por Frezatti (2000, p. 23) que compõem o processo de planejamento nas organizações, entre eles, destaca-se a base de dados do desempenho passado, ou seja, através do histórico passado é possível desenvolver o processo de planejamento. Também são citadas as expectativas dos interesses internos e externos e a avaliação dos riscos, forças, oportunidades e ameaças.

Para Oliveira (2007, p. 15), o planejamento pode ser dividido em três tipos: planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional. Esses tipos tem relação com o nível de decisão na organização. A figura 1 mostra a pirâmide organizacional por tipo de planejamento e nível de decisão.

Figura 1: Níveis de decisão e tipos de planejamento



Fonte: Oliveira (2007, p. 15)

O nível estratégico é realizado pelo alto nível da organização, ou seja, presidência e diretoria. O nível tático trata-se do planejamento em nível de departamentos e o operacional refere-se a quem executa o planejado.

Frezatti (2000, p. 17) considera que, “quanto mais o profissional sobe na estrutura organizacional, maior o seu esforço despendido para o planejamento dos negócios. Inversamente, quanto mais descemos na pirâmide, maior o esforço dedicado ao controle”.

Os instrumentos de planejamento estratégico, orçamento anual e controle orçamentário são instrumentos mínimos e necessários do planejamento (FREZATTI, 2000).

#### 2.1.1.1 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é definido por Oliveira (2007, p.17) como “[...] o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa”.

Através do planejamento estratégico é que são definidos os objetivos estratégicos da empresa, suas políticas e filosofia.

Para Frezatti (2000, p. 17) o planejamento estratégico está ligado com a questão decisória, “quanto mais alto nível na pirâmide, maior o tempo dedicado às decisões”.

#### 2.1.1.2 Planejamento Tático

Para Oliveira (2007, p. 15), “o planejamento tático relaciona-se à objetivos de mais curto prazo e com estratégias e ações que, geralmente, afetam somente parte da empresa. Tem por objetivo otimizar determinada área de resultado e não a empresa como um todo”.

O planejamento tático ocorre apenas em determinados setores, ou seja, a sua dimensão é menos ampla e mais restrita, geralmente é projetado para o médio ou curto prazo, e preocupa-se em atingir objetivos departamentais.

### 2.1.1.3 Planejamento Operacional

Para Oliveira (2007, p. 19) o planejamento operacional deve conter os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação, os procedimentos básicos a serem adotados, os resultados finais esperados, os prazos estabelecidos e os responsáveis por sua execução e implantação.

A elaboração do planejamento operacional é realizada pelo nível mais baixo da organização, conforme demonstrado na pirâmide organizacional da Figura 1.

### 2.1.2 Controle

O controle é tão importante quanto o planejamento, pois é ele quem demonstra o grau de desempenho atingido e os resultados alcançados. Para Frezatti (2000, p. 18) “se o planejamento é adequado, mas a filosofia de controle é meramente voltada para a constatação, existe uma falha importante de retroalimentação”.

Uma abordagem adequada do planejamento de negócios é aquela que considera o orçamento como a forma de controle do resultado. Planejar sem controlar é uma falácia e desperdício de tempo e energia (FREZATTI, 2000).

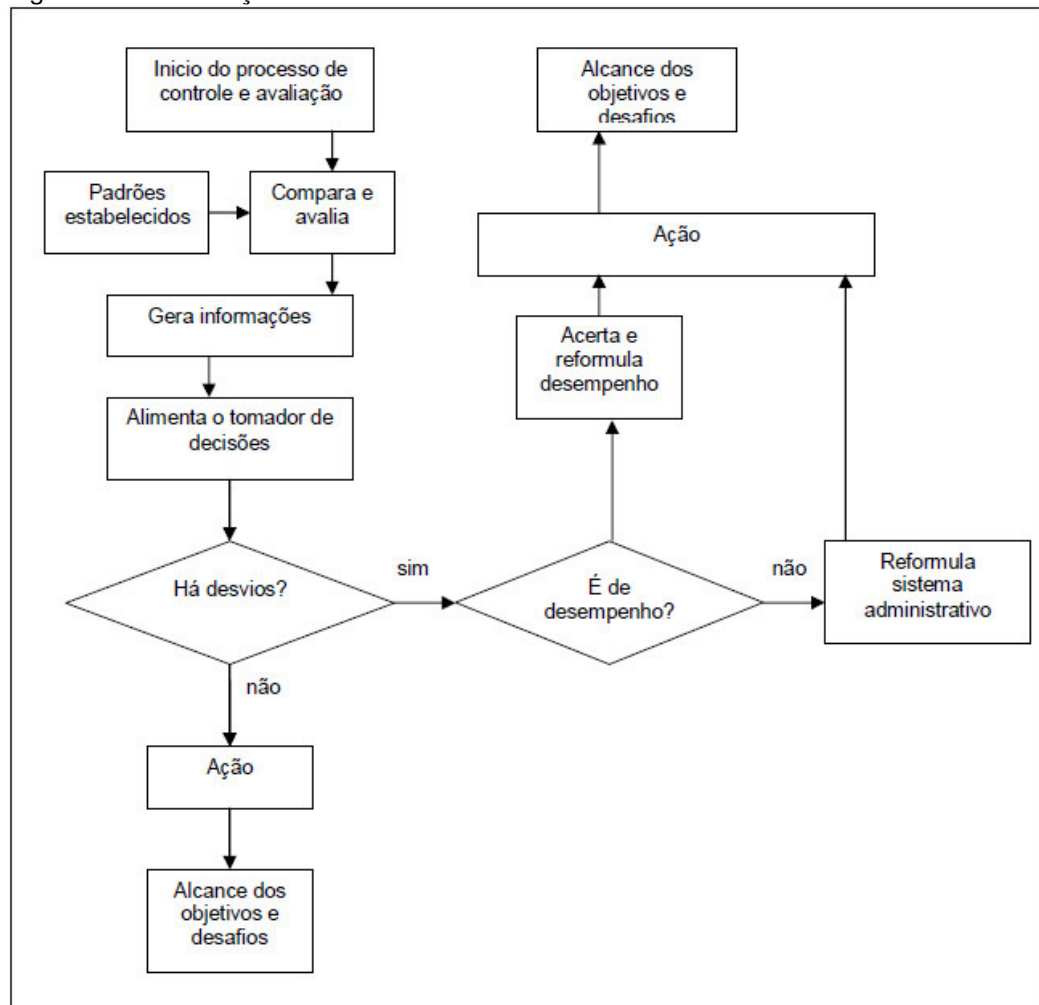
Geralmente as empresas têm uma definição errônea do controle, e muitas vezes o utilizam para corrigir as variações já ocorridas, sendo que, o correto seria utilizá-lo antes de ocorrer a despesa. Oliveira (2007, p. 55) afirma que “o controle pode ser definido, como a ação necessária para assegurar a realização dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos estabelecidos”.

Para Frezatti (2000, p. 40) o controle orçamentário “[...] deve ser um instrumento que permita à organização entender quão próximos estão seus resultados em relação ao que planejou para dado período”, ou seja, é importante definir e acompanhar o todo e as partes.

Se por um lado existem vários tipos de planejamento (estratégico, tático e operacional), o controle orçamentário é instrumento único. A Figura 2 apresenta a conceituação geral do controle.



Figura 2: Conceituação Geral do Controle



Fonte: Oliveira (2007, p. 256)

Para Frezatti (2000, p. 145) “quem não planeja não pode afirmar que controla, já que não consegue indicar onde quer chegar. Assim, só se pode afirmar que uma organização controla seu resultado se esse foi planejado previamente”.

### 2.1.3 Orçamento Empresarial

O orçamento é uma das ferramentas mais utilizadas nas empresas. Para Frezatti (2007, p. 11) ele “integra o processo de gestão e representa o plano financeiro para viabilizar o alcance da estratégia em determinado período, sendo um dos pilares da gestão e uma das ferramentas fundamentais para o alcance do *accountability*”.

Para Frezatti (2007, p. 46) o orçamento é

o plano financeiro para implementar a estratégia da empresa para determinado exercício. Contém as prioridades e a direção da entidade para um período e proporciona condições de avaliação do desempenho da entidade, suas áreas internas e seus gestores.

O objetivo do orçamento é guiar a empresa, controlando e organizando as despesas com o intuito de alcançar os resultados almejados. Conforme Frezatti (2000, p. 27),

o orçamento exige que os objetivos definidos pela organização sejam contemplados e perseguidos. Caso isso não ocorra, o orçamento deve ser revisado e ajustado, já que ele é o instrumento gerencial que deve proporcionar a realização dos objetivos.

O orçamento é resultado do plano estratégico, e tem a função de pôr em prática as decisões a serem tomadas para que os objetivos sejam alcançados. Frezatti (2000, p. 31) afirma que o orçamento surge,

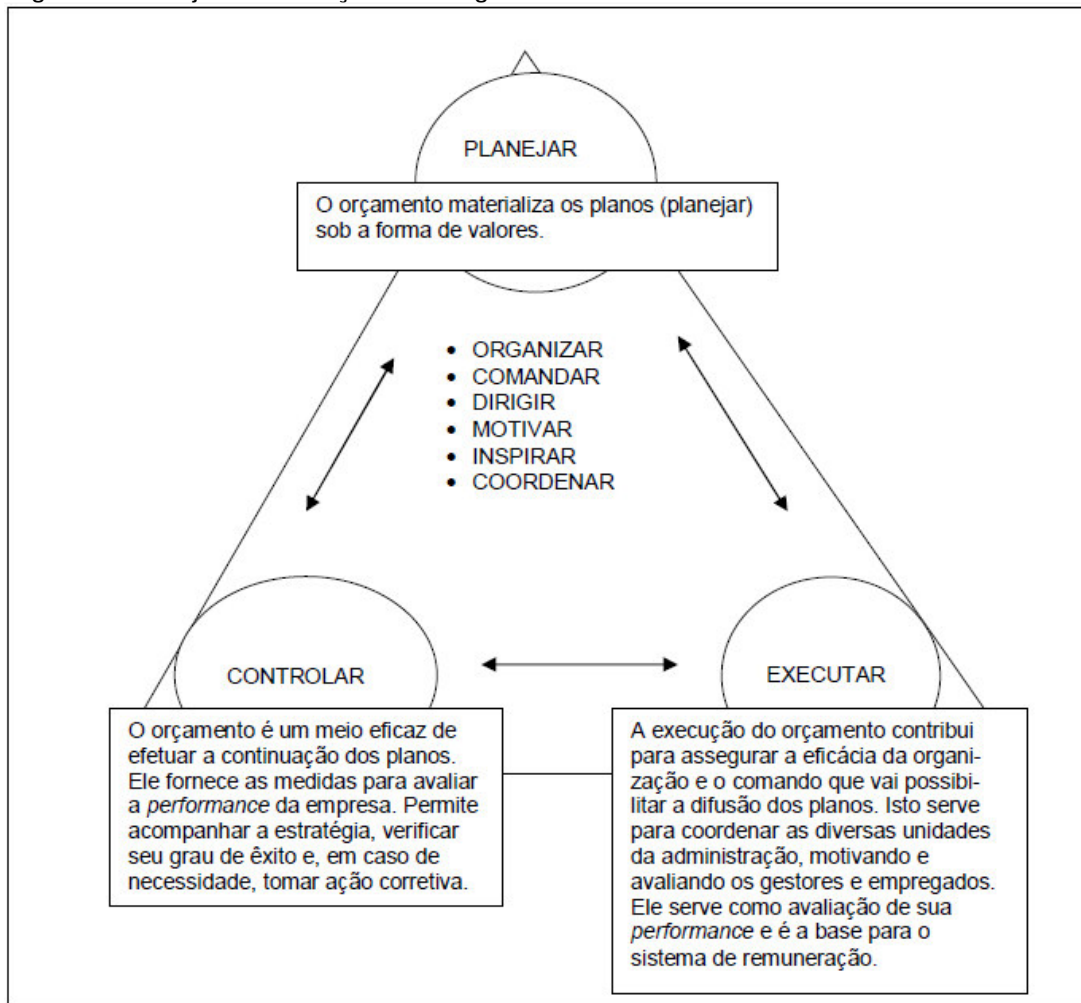
como sequência à montagem do plano estratégico, permitindo colocar foco e identificar, num horizonte menor, de um exercício fiscal, as suas ações mais importantes. Neste sentido, uma vez tendo feito um adequado trabalho na montagem do plano estratégico, o orçamento tem muita chance de ser elaborado com coerência e consistência.

Para Lunkes (2007, p. 28) o sistema orçamentário é composto pelo planejamento, controle e execução, e o chama de ciclo administrativo. O objetivo do ciclo administrativo é planejar, controlar e executar o planejado para que assim as metas possam ser atingidas e os objetivos alcançados, ou seja, o ciclo tem o intuito de garantir que todo o processo seja realizado de forma eficiente.

Cada empresa trata o orçamento de uma forma, no Brasil, é mais comum utilizar o orçamento anual, podendo sofrer ajustes mensais, trimestrais e semestrais. Para Lunkes (2007 p. 31 e 32) “o orçamento traduz os planos de longo prazo em um plano operacional anual”.

A Figura 3 apresenta os objetivos do orçamento segundo o ciclo administrativo.

Figura 3: Os objetivos do orçamento segundo o ciclo administrativo



Fonte: Lunkes (2007, p.29)

Para Lunkes (2007, p. 31) “é sempre melhor chegar aonde queremos, do que chegarmos a um lugar qualquer. O orçamento, o plano de contenção de gastos e os trabalhos de conscientização formam as três frentes principais para a adequação das despesas da empresa”. Nesse sentido, a função do orçamento para o autor é “além de guiar a empresa, é o de contingenciar, controlar e organizar os gastos, de modo que a receita prevista possa produzir o resultado positivo desejado”.

Portanto, orçamento fortalece a empresa, e de certa forma, obriga os responsáveis a datarem e quantificarem as suas atividades, tornando-se um comprometimento de todos.

## 2.2 PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES (PADOS)

No art. 80 do Regimento Interno da Agência (aprovado pela Resolução Anatel nº 612, de 29 de abril de 2013), o PADO tem como finalidade,

Averiguar o descumprimento de disposições estabelecidas em lei, regulamento, norma, contrato, ato, termo de autorização ou permissão, bem como em ato administrativo de efeitos concretos que envolva matéria de competência da Agência, e será instaurado de ofício ou a requerimento de terceiros, mediante reclamação ou denúncia.

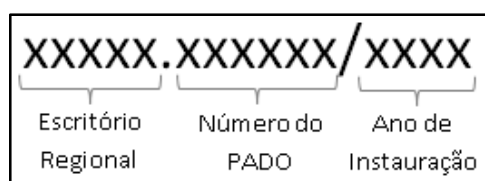
A Anatel atesta no art. 81 do Regimento Interno que “nenhuma sanção administrativa será aplicada, a pessoa física ou jurídica, sem que lhe seja assegurada a ampla defesa e o contraditório”, ou seja, o réu terá o direito de se defender de toda e qualquer acusação a ele dirigida.

### 2.2.1 Identificação do PADO

Segundo o art. 80 do Regimento Interno da Anatel, o PADO é identificado por meio de código numérico composto por 15 dígitos. Tal código é dividido em três blocos:

- Os 5 primeiros dígitos referem-se a unidade territorial responsável pela instauração do processo. Cada um dos 11 escritórios regionais, 15 unidades operacionais e a sede possuem número de identificação próprio, sendo que, por exemplo, o número 53500 refere-se a Anatel sede.
- Os 6 dígitos intermediários seguem a sequência numérica de autuação da unidade territorial responsável pela instauração do processo.
- Os 4 últimos dígitos referem-se ao ano de instauração do processo.

Figura 4: Identificação do PADO



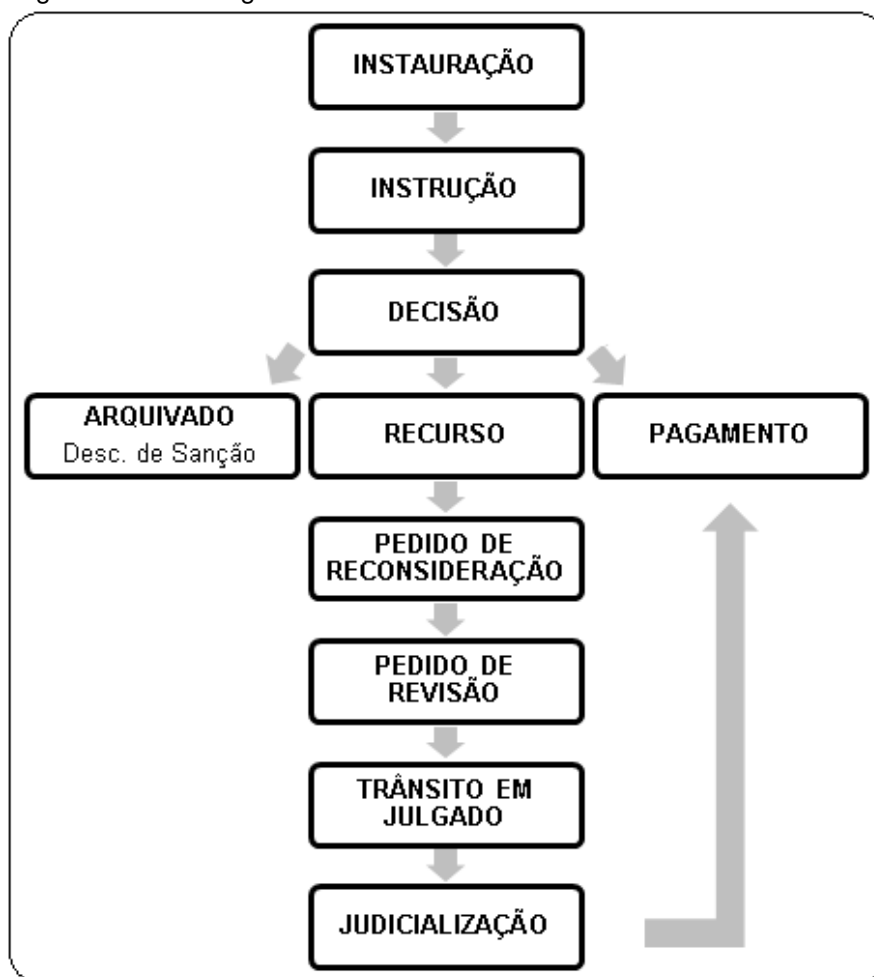
Fonte: Autor

### 2.2.2 Fases Regimentais do PADO

Desde a demanda de fiscalização até a efetiva aplicação da multa existem fases administrativas que devem ser levadas em consideração na Gestão Orçamentária dos PADOS, pois não necessariamente a conduta apontada na fiscalização será confirmada como irregular e multada ao final do processo.

O art. 80 do Regimento Interno da Anatel apresenta as fases do PADO: instauração, instrução, decisão e recurso.

Figura 5: Fases Regimentais do PADO



Fonte: Autor

#### 2.2.2.1 Instauração e Instrução

O início do processo administrativo se dá pela instauração do mesmo, seguido da fase de instrução, onde se investiga e comprova os dados necessários à

tomada de decisão quanto à aplicação da multa. Segundo o parágrafo único do art. 80 do Regimento Interno da Agência, “[...] se tratando de descumprimento de obrigações constatado em ação de fiscalização, o processo poderá iniciar-se com a emissão do Auto de Infração, que valerá como o Despacho Ordinatório de Instauração”.

No art. 82 do Regimento, o réu terá quinze dias após a intimação para se defender e apresentar as provas que julgar cabíveis. Sendo que, o prazo para a conclusão da fase de instrução é de noventa dias, contado a partir da intimação, podendo ser prorrogado pelo mesmo período, ocorrendo alguma situação que o justifique.

#### 2.2.2.2 Decisão

A Superintendência responsável pela averiguação julga se houve ou não o descumprimento e através da página da Anatel na internet publica a decisão intimando o interessado, por Despacho Decisório devidamente fundamentado. A esse respeito, o art. 82 inciso V do Regimento Interno comenta que, “[...] o prazo para a decisão final, após a completa instrução dos autos, é de 30 (trinta) dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada”.

Se a Agência entender que não houve o descumprimento, o processo é arquivado por descaracterização de sanção, caso contrário, a multa é aplicada. Da decisão caberá recurso administrativo ou pedido de reconsideração.

O Regulamento de Sanções Administrativas da Agência, aprovado pela Resolução ANATEL nº 589/2012, através do art. 34 descreve o prazo de pagamento da multa.

Art. 34. Após o julgamento final do processo administrativo, o pagamento da multa deve ser efetuado no prazo de 30 (trinta) dias contados da intimação da decisão definitiva.

§ 1º Tendo sido negado provimento ou seguimento ao recurso administrativo ou ao pedido de reconsideração o valor da multa a ser paga deve sofrer correção segundo a Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) ou de outro índice que vier a substituí-lo, conforme a legislação em vigor, desde a data da intimação da cominação da multa até a data de intimação da decisão definitiva.

Considerando as regras de incidência de encargos e de correção monetárias estabelecidas, o art. 36 do Regulamento complementa,

Art. 36. Quando não houver pagamento da multa nos prazos definidos neste Capítulo, o seu valor deve ser acrescido dos seguintes encargos:

I - multa moratória de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso, até o limite de 20% (vinte por cento), calculada a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento do prazo para pagamento da sanção administrativa imputada definitivamente, até o dia em que ocorrer o seu pagamento, nos termos da legislação federal aplicável; e

II - juros de mora, contados do primeiro dia do mês subsequente ao do vencimento, equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), para títulos federais, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

O § 5º do art. 33 do Regulamento também prevê que a prestadora tem a opção de reduzir o tempo do processo administrativo, caso renuncie ao direito de recorrer da decisão de primeira instância, poderá receber um desconto de 25% no valor da multa aplicada, que deverá ser quitada no prazo de trinta dias contados a partir do recebimento da intimação da decisão.

§ 5º O infrator que renunciar expressamente ao direito de recorrer da decisão de primeira instância, fará jus a um fator de redução de 25% (vinte e cinco por cento) no valor da multa aplicada, caso faça o recolhimento no prazo para pagamento definido no caput.

#### 2.2.2.3 Recurso ou Pedido de Reconsideração

O recurso ou pedido de reconsideração é a fase de rediscussão da decisão. O Regimento Interno em seu art. 115 observa que “O recurso administrativo será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, e que decidirá sobre o seu conhecimento, e na hipótese de conhecimento, caso não se retrate, o encaminhará à autoridade hierarquicamente superior”.

No âmbito administrativo da Anatel, a autoridade que profere a decisão é a Gerência ou a Superintendência. E a autoridade hierarquicamente superior é o Conselho Diretor. Quando o recurso é negado pela Gerência/Superintendência o mesmo é enviado para o Conselho Diretor analisar. Caso o Conselheiro não aceite o recurso, cabe o Pedido de Reconsideração devidamente fundamentado, que será distribuído a um Conselheiro distinto daquele que negou o recurso.

Também está previsto no Regimento Interno da Anatel, em seu art. 90, a possibilidade de pedido de revisão,

o Pado de que resulte sanção poderá ser revisto, a qualquer tempo, de ofício ou mediante pedido dirigido á autoridade que aplicou a sanção, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

§ 1º O pedido de revisão será recebido como novo procedimento e autuado em autos próprios, cabendo ao interessado instruir o feito com cópia integral ou dos principais documentos do processo cuja revisão se pleiteia.

§ 2º A apresentação de pedido de revisão não suspenderá os efeitos da sanção aplicada por decisão administrativa transitada em julgado, especialmente a adoção das medidas necessárias à constituição, cobrança e execução do crédito não tributário decorrente da aplicação de sanção de multa.

É importante ressaltar que a revisão não possui natureza de recurso administrativo, pois não inicia mais uma fase recursal, e sim é uma garantia do denunciado.

#### 2.2.2.4 Trânsito em julgado

O trânsito em julgado não é uma fase do processo, mas sim a decisão da sentença em definitiva, não havendo mais recurso para alterá-la, ou seja, é o último “passo” processual, não havendo meio hábil para modificação da decisão após o recurso.

O trânsito em julgado é definido pelo inciso X do art. 2 do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da seguinte forma:

É o atributo de definitividade da decisão proferida em processo sancionador, o que ocorre quando não couber mais recurso ou pelo termo de seu prazo, sem a interposição da peça recursal ou com a sua interposição intempestiva.

Assim, após o julgamento do recurso opera-se o trânsito em julgado com a publicação da decisão no Diário Oficial da União (DOU), conforme inciso IX, do art. 82, do Regimento Interno.



## 2.3 PRESCRIÇÃO

A prescrição é regulada pela Lei 9.873/99. Esta lei prevê dois tipos de prescrição possíveis, a prescrição quinquenal (art. 1º) e a prescrição intercorrente (§1º, art. 1º).

### 2.3.1 Prescrição quinquenal

A Lei 9.873/99 estabeleceu como regra geral o prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal apure as infrações cometidas na legislação em vigor.

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

### 2.3.2 Prescrição intercorrente

A prescrição intercorrente é verificada sempre que for constatada a paralisação do processo por prazo superior a três anos.

O §1º, art. 1º da Lei 9.873/99 trata a prescrição intercorrente.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

## 2.4 RISCO DE PERDA

O item 9 da Deliberação 489/05 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) classifica e conceitua os riscos de perda da seguinte forma:

Praticamente certo - este termo é mais fortemente utilizado no julgamento de contingências ativas. Ele é aplicado para refletir uma situação na qual um evento futuro é certo, apesar de não ocorrido. Essa certeza advém de situações cujo controle está com a administração de uma entidade, e depende apenas dela, ou de situações em que há garantias reais ou decisões judiciais favoráveis, sobre as quais não cabem mais recursos.

Provável - a chance de um ou mais eventos futuros ocorrer é maior do que a de não ocorrer.

Possível - a chance de um ou mais eventos futuros ocorrer é menor que provável, mas maior que remota.

Remota - a chance de um ou mais eventos futuros ocorrer é pequena.

O termo provável em relação a possível indica que há maior probabilidade de o fato ocorrer, ou seja, quando o risco é classificado como provável, existe elementos ou dados que possibilitam essa classificação.

Por sua vez, se o risco for classificado como possível, ele pode acontecer, isto é, se os elementos disponíveis não forem suficientes ou claros, o processo estará propenso à perda ou ganho. Por fim, a perda classificada como remota, é quase improvável de gerar perdas ou prejuízos.

## 2.5 TIPOS DE DESCUMPRIMENTOS

Compete a Anatel punir as operadoras de Telecom caso não cumpram as leis, em especial das telecomunicações.

O objetivo deste tópico é apresentar alguns dos principais tipos de descumprimentos de obrigação que resultam na instauração dos PADOS.

### 2.5.1 Direitos e Garantias do Usuário (DGU)

A Resolução 632 de 07 de março de 2014 disponível no Portal de Legislação da Anatel apresenta o Regulamento geral de direitos do consumidor de serviços de telecomunicações, que estabelece regras sobre atendimento, cobrança e oferta de serviços relativos a telefonia fixa, móvel, multimídia e TV por assinatura.

O art. 3º define a Resolução 632, “O Consumidor dos serviços abrangidos por este Regulamento tem direito, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e nos regulamentos específicos de cada serviço [...]”.

A Resolução 632 garante o direito ao consumidor que utiliza o serviço de telecomunicações a liberdade de escolha da prestadora e do plano de serviço; acesso aos serviços dentro dos padrões de qualidade; a não suspensão do serviço sem a sua solicitação; a privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela Prestadora; a rescisão do contrato de prestação do serviço, a qualquer tempo e sem ônus, sem prejuízo das condições aplicáveis às contratações com prazo de permanência; a cobrança indevida do serviço sem autorização prévia e expressa, entre outros.

Caso a prestadora descumpra qualquer direito do consumidor previsto no Regulamento ela fica submetida a ser punida pela Anatel com um PADO do tipo DGU.

O Regulamento também prevê em seu art. 1 § 2º

a aplicação das regras constantes do presente Regulamento não afasta a incidência da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, do Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, e regras complementares dos direitos previstos na legislação e em outros regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes.

## 2.5.2 Regulamento Geral de Qualidade (RGQ)

A Resolução 605, de 26 de dezembro de 2012 disponível no Portal de Legislação da Anatel apresenta o Regulamento de gestão de qualidade da prestação do serviço telefônico fixo comutado. Em que estabelece metas de qualidade e condições de acompanhamento e controle da qualidade da prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado, destinado ao uso do público em geral (STFC).

Este Regulamento avalia diversos indicadores de qualidade da prestação do serviço, entre eles, o número de reclamações dos usuários nas prestadoras e na Anatel; avaliação da qualidade da prestação do serviço através de pesquisa com usuários; índices que medem o desempenho operacional de cada uma das prestadoras e a qualidade percebida pelos usuários; entre outros.

No art. 1 § 3º do Regulamento do RGQ, a Anatel

em face dos avanços tecnológicos e/ou do crescimento das necessidades de serviços por parte da sociedade, considerando o interesse público, pode rever, a qualquer tempo, as metas e os indicadores de qualidade

operacional bem como as condições de acompanhamento e controle da prestação do serviço, observado o disposto na regulamentação vigente e nos respectivos Contratos de Concessão e Termos de Autorização.

Sendo assim, a prestadora que não alcançar as metas dos indicadores de qualidade previstas neste Regulamento, serão notificadas pela Anatel para tomar providências e melhorar o seu desempenho, caso não atinjam o esperado, a Anatel poderá penalizá-las através do PADO do tipo RGQ.

### 2.5.3 Portabilidade (RGP)

A Portabilidade é uma facilidade de rede que possibilita o usuário do serviço de telecomunicações a manter o código de acesso a ele designado, independentemente da prestadora.

A Resolução 460 de 19 de março disponível no Portal de Legislação da Anatel apresenta as regras do Regulamento Geral de Portabilidade, entre elas, os deveres das prestadoras.

- I - assegurar ao usuário o direito à Portabilidade de forma não discriminatória;
- II - informar ao usuário as condições de oferta da Portabilidade [...]
- VII - atender aos requisitos de qualidade, modernidade, presteza e automação;
- VIII - cumprir os prazos estabelecidos;
- IX - garantir a continuidade e qualidade do serviço de telecomunicações durante o Processo de Portabilidade, considerando o disposto neste Regulamento;[...]

Caso as prestadoras não cumpram as regras e deveres do Regulamento de Portabilidade, serão submetidas a penalizações pela Anatel.

### 2.5.4 Serviço de Comunicação Multimídia (SCM)

O Serviço de Comunicação Multimídia oferece capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, como sinais de áudio, vídeo, dados, voz e outros sons, imagens e textos, para assinantes dentro de uma área de prestação de serviço.

O art. 1 da Resolução 272, de 9 de agosto de 2001 disponível no Portal de Legislação da Anatel, apresenta o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia que tem por objetivo “ [...] disciplinar as condições de prestação e fruição do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM)”.

O descumprimento do Regulamento do SCM sujeita a prestadora às sanções, ou seja, será multada através de PADO do tipo SCM.

Art. 64. A prestadora de SCM fica sujeita à fiscalização da Anatel, observadas as disposições legais e regulamentares pertinentes, devendo, quando lhe for exigido, prestar contas da gestão, permitindo o livre acesso aos seus recursos técnicos e registros contábeis.

#### 2.5.5 Interconexão (ITX)

Para que os usuários de uma prestadora se comuniquem com os usuários de outra, se faz necessário a interconexão entre ambas, ou seja, para que haja a comunicação é preciso que as redes de telecomunicações sejam compatíveis e estejam conectadas.

O Regulamento Geral de Interconexão, através do seu art. 2 da Resolução 410 de 11 de julho de 2005 estabelece “[...] os princípios e regras básicas para a interconexão de redes e sistemas das prestadoras de Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo, abrangendo os seus aspectos comerciais, técnicos e jurídicos”.

O Regulamento obriga as prestadoras a tornar suas redes disponíveis para Interconexão quando solicitadas por qualquer outra prestadora de Serviço de Telecomunicações de interesse coletivo. E assegura que a interconexão deve atender os padrões de qualidade de serviço, registrados em contrato.

#### 2.6 METODOLOGIA DE CÁLCULO DO VALOR BASE DAS SANÇÕES DE MULTA RELATIVA A DESCUMPRIMENTOS

Em 03 de setembro de 2014 a Anatel publicou no Diário Oficial da União as Portarias 784, 786, 787, 788, 789, 790 e 791 de 26 de agosto de 2014 apresentando

as metodologias de cálculo do valor base das sanções de multas aplicadas para os diversos tipos de descumprimentos dos regulamentos:

- Portaria nº 784: Metas de qualidade e dos procedimentos de coleta, cálculo e consolidação dos indicadores de qualidade previstos na regulamentação;
- Portaria nº 786: Uso irregular do espectro de radiofrequências na execução de serviços de radiodifusão;
- Portaria nº 787: Uso irregular do espectro de radiofrequências na execução de serviços de telecomunicações;
- Portaria nº 788: Execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências
- Portaria nº 789: Utilização de produtos não homologados/certificados; do uso incorreto ou alteração de características técnicas em produtos homologados; da fabricação de produto em desacordo com a certificação/homologação; da utilização indevida do selo; do descumprimento dos compromissos que ensejaram a homologação (ausência de selo) e da comercialização de equipamento não homologado;
- Portaria nº 790: Licenciamento irregular de estações de telecomunicações;

A última Portaria divulgada no Diário Oficial foi a de nº 791, de 26 de agosto de 2014 que apresenta a metodologia de cálculo do valor base das sanções de multa relativa a descumprimentos do direito dos Usuários previstas na regulamentação:

O Conselho Diretor da Anatel, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 22 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e pelo art. 35 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997,

CONSIDERANDO o disposto no art. 39 do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012;

CONSIDERANDO os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho de Metodologias, criado por meio da Portaria nº 192, de 28 de fevereiro de 2012;

CONSIDERANDO as contribuições recebidas em decorrência da Consulta Pública nº 11, de 27 de fevereiro de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 28 de fevereiro de 2013, e as manifestações e comentários recebidos nas Audiências Públicas realizadas;

CONSIDERANDO o constante dos autos do Processo nº 53500.018143/2012;

CONSIDERANDO deliberação tomada em sua Reunião nº 755, realizada em 21 de agosto de 2014, resolve:

Art. 1º Aprovar, na forma do Anexo a esta Portaria, a metodologia de cálculo do valor base das sanções de multa relativa a descumprimentos a direito dos Usuários previstas na regulamentação.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Pela primeira vez, a Agência informou as fórmulas de cálculo das sanções, entretanto, ainda não ficou definido de forma clara os critérios da razão e proporção, que dificulta a previsibilidade dos valores das multas, pois a Operadora fica suscetível a interpretações da Agência quanto a gravidade, dano ao usuário, etc.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

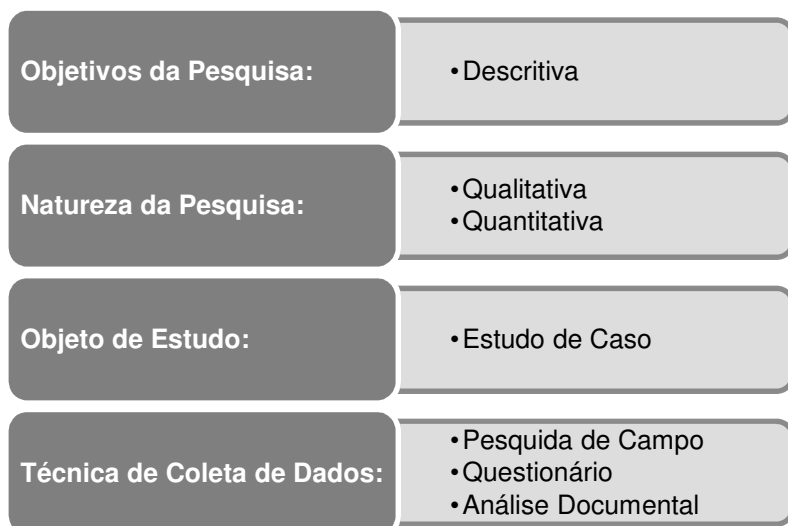
A finalidade deste capítulo é apresentar as técnicas e métodos científicos utilizados na elaboração desta pesquisa. Segundo Cervo & Bervian (2002, p. 25) “o método científico quer descobrir a realidade dos fatos e esses ao serem descobertos devem, por sua vez, guiar o uso do método”.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

O presente estudo partiu de referências teóricas baseadas em Leis, Regulamentos, Regimentos e Relatórios de Órgãos Públicos, de revistas, teses, livros e sites relacionados aos temas: PADOS (Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações) e Gestão Orçamentária.

Na Figura 4 apresenta-se, de forma estrutural, a classificação desta pesquisa.

Figura 6: Classificação da metodologia científica



Fonte: Autor

Quanto aos objetivos da pesquisa, o estudo categoriza-se como descritivo, pois analisa e descreve as características dos PADOS. Segundo Cervo & Bervian



(2002, p. 66) “a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”.

Do ponto de vista da natureza, a pesquisa classifica-se como qualitativa e quantitativa, pois analisa os critérios utilizados na gestão orçamentária dos PADOS e os dados estatísticos obtidos no contato direto da pesquisadora com a situação estudada. Segundo Malhotra (2001, p.155), “a pesquisa qualitativa proporciona uma melhor visão e compreensão do contexto do problema, enquanto a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplica alguma forma da análise estatística”.

Com relação à escolha do objeto de estudo, trata-se de estudo de caso em uma empresa do setor de telecomunicações. Para Cervo & Bervian (2002, p. 67) o estudo de caso é “a pesquisa sobre um determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo do seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida”.

O ambiente de pesquisa é caracterizado como de campo, pois investiga a realidade da empresa através da aplicação de questionário (apêndice 1). Segundo Cervo & Bervian (2002, p. 48), o questionário “[...] refere-se a um meio de obter respostas às questões por uma fórmula que o próprio informante preenche”.

A coleta de dados foi realizada por meio de visita a campo, observação e questionário, no período de 02 de fevereiro de 2015 a 05 de março de 2015. Inicialmente foi feita uma reunião com o Diretor e o Gerente do departamento envolvido diretamente com o orçamento de PADOS. Por meio desse contato inicial, explicou-se a intenção da pesquisa e solicitou-se o aceite para responder as perguntas e fornecer os dados necessários para a realização deste trabalho.

### 3.2 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO

Segundo Marconi e Lakatos (2009, p. 112) “a delimitação do universo consiste em explicar que pessoas ou coisas, fenômenos etc. serão pesquisadas, enumerando suas características comuns, como, por exemplo, sexo, faixa etária, organização a que pertencem, comunidade onde vivem etc.”

O estudo foi realizado em uma empresa do setor de telecomunicações. Sendo que, os questionários foram respondidos por 3 colaboradores de diferentes áreas envolvidas com a gestão orçamentária dos PADOS:

- Controller Regulatório: a elaboração e a gestão do orçamento dos PADOS são de responsabilidade da área Regulatória, ou seja, toda a verba liberada pelo Planejamento Financeiro para pagamento e provisão dessas multas fica alocada no centro de custo do Regulatório.
- Advogado especializado: o departamento Jurídico é o responsável pelo acompanhamento e defesa dos PADOS no âmbito administrativo e judiciário. E participa juntamente com o Regulatório no processo de elaboração e provisão do orçamento. Consequentemente, é a área que dá suporte para as outras áreas fornecendo todas as informações necessárias para a gestão orçamentária dos PADOS.
- Analista de planejamento: a área de Planejamento Financeiro é responsável por coordenar o planejamento estratégico, o orçamento empresarial e pelo processo contínuo de geração de informações. Também está integrada com todos os setores da empresa para receber e consolidar as informações enviadas pelos *controllers* de cada área.

## 4 ESTUDO DE CASO – EMPRESA DE TELECOM

Esta seção tem o intuito de apresentar e analisar os resultados desta pesquisa, utilizando a metodologia anteriormente proposta.

### 4.1 CARACTERÍSTICAS DA EMPRESA

A Empresa de Telecom em estudo é brasileira, de grande porte e atua na área de dados, voz e TV. Na sua sede, ficam alocados diretores, gerentes, especialistas e analistas, das diversas áreas administrativas responsáveis pelas principais decisões e ações executadas na empresa.

### 4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Inicialmente, cumpre ressaltar que o levantamento realizado na empresa investigada abrange 132 PADOS instaurados no período de 2001 a 2014, com um valor médio de R\$ 3.000.000,00 por multa aplicada.

#### 4.2.1 Tipos de Descumprimentos

A classificação adotada pela empresa quanto ao tipo do PADO, não segue qualquer norma, padrão ou critério científico, apesar de amplamente difundida e utilizada pelo mercado. As referências utilizadas foram desenvolvidas de forma empírica, com o intuito de agrupar os processos pela natureza de seus temas.

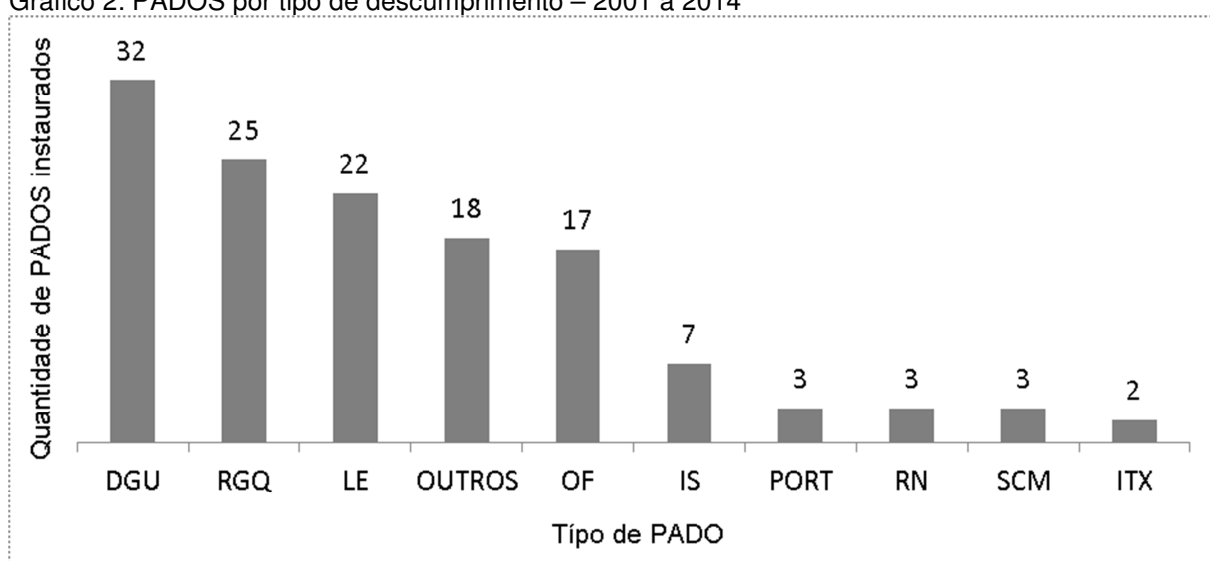
Na empresa investigada, foram identificados 132 PADOS , com os seguintes tipos de descumprimentos:

- DGU: Direitos e Garantias do Usuário
- RGQ: Indicadores de Qualidade
- LE: Licenciamento de Estação
- OF: Óbice à Fiscalização

- IS: Interrupção Sistêmica
- PORT: Portabilidade
- RN: Recurso de Numeração
- SCM: Serviço de Comunicação Multimídia
- ITX: Interconexão
- OUTROS: Outros

O Gráfico 2 apresenta a distribuição do número de PADOS por tipo de descumprimento.

Gráfico 2: PADOS por tipo de descumprimento – 2001 a 2014



Fonte: Autor

Nota-se que os temas mais frequentes de autuação no período analisado são Direitos e Garantias dos Usuários (DGU) e Indicadores de Qualidade (RGQ), representando 43% dos processos instaurados.

#### 4.2.2 Status do PADO

A empresa categoriza o PADO quanto à situação ou condição que ele se encontra.

- “Em trâmite”: quando o PADO está tramitando no âmbito administrativo da Anatel.
- “Judicializado”: quando o PADO está tramitando no judiciário.

- “Arquivado”: quando o PADO foi pago ou arquivado por descaracterização de sanção.

A Tabela 1 apresenta a distribuição do número de PADOS instaurados por tipo de descumprimento e status.

Tabela 1: PADOS por tipo e status de descumprimento – 2001 a 2014

<b>Tipo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Em trâmite</b>	<b>Judicializado</b>	<b>Arquivado</b>	<b>TOTAL</b>
DGU	Direitos e Garantias do Usuário	11	6	15	<b>32</b>
RGQ	Indicadores de Qualidade	4	12	9	<b>25</b>
LE	Licenciamento de Estação	6		16	<b>22</b>
OUTROS	Outros		2	16	<b>18</b>
OF	Óbice à Fiscalização	4	2	11	<b>17</b>
IS	Interrupção Sistemática	1	4	2	<b>7</b>
PORT	Portabilidade			3	<b>3</b>
RN	Recurso de Numeração	1		2	<b>3</b>
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia			3	<b>3</b>
ITX	Interconexão	2			<b>2</b>
		<b>29</b>	<b>26</b>	<b>77</b>	<b>132</b>

Fonte: Autor

#### 4.2.3 Da Prescrição

Com base na literatura estudada, a prescrição é regulada pela Lei Federal nº 9.873/99. E diz respeito à perda do direito de ação, ou seja, de reivindicar esse direito por meio da ação judicial após ter passado um determinado tempo.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos 55 PADOS ativos por status e prescrição.

Tabela 2: PADOS por status e prescrição – 2001 a 2014

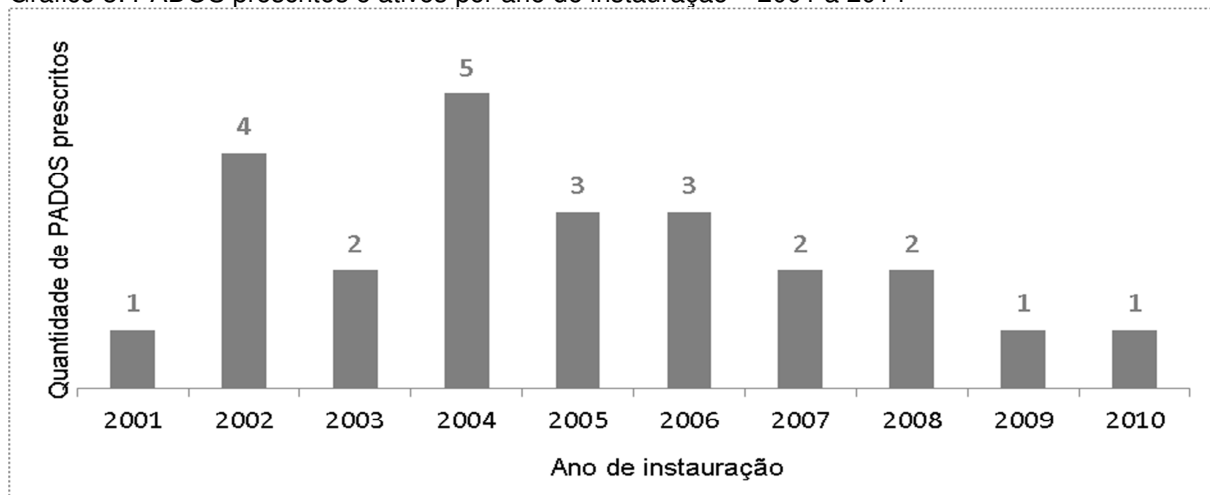
<b>Prescrito</b>	<b>Em trâmite</b>	<b>Judicializado</b>	<b>TOTAL</b>
Não	21	10	<b>31</b>
Sim	8	16	<b>24</b>
<b>Total Geral</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>55</b>

Fonte: Autor

Observa-se que dos 55 PADOS que estão tramitando na Anatel e no judiciário, 44% deles estão prescritos, ou seja, para um pouco menos da metade, não houve julgamento do mérito da questão tempestivamente, com isso pela Lei, o processo não tem mais valor administrativo, entretanto, a Anatel ainda os considera ativos.

O Gráfico 3 distribui no tempo, por ano de instauração, os 24 PADOS prescritos e que ainda estão ativos na Anatel.

Gráfico 3: PADOS prescritos e ativos por ano de instauração – 2001 a 2014



Fonte: Autor

Percebe-se que um pouco mais de 50% dos PADOS prescritos foram instaurados há mais de 10 anos, contudo, permanecem ativos na Agência.

#### 4.2.4 Do risco de perda

Com base nas Deliberações 489/05 e 594/09 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o advogado responsável por cada processo é quem classifica o PADO quanto ao seu risco de perda, dependendo do caso e dos elementos ou dados disponíveis.

De acordo com a empresa investigada, o risco varia no tempo com base no resultado da análise da Agência em cada fase, com isso, um PADO classificado com risco de perda remoto em uma fase pode tornar-se provável na próxima fase dependendo do resultado da análise da Agência.

A Tabela 3 classifica os PADOS por status e risco de perda.

Tabela 3: PADOS por status e risco de perda – 2001 a 2014

Risco de Perda	Em trâmite	Judicializado	TOTAL
Possível	24	17	41
Parcialmente Provável		8	8
Provável	5	1	6
<b>Total Geral</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>55</b>

Fonte: Autor

Dos 55 PADOS ativos, 74% estão classificados com o risco de perda possível, ou seja, na visão da empresa, a probabilidade de perder esses processos é baixa.

#### 4.2.5 Das Fases

Segundo o art. 80 do Regimento Interno da Anatel o PADO passa pelas fases de instauração, instrução, decisão e recurso/pedido de reconsideração. O Regimento também prevê o pedido de revisão, que é uma garantia do denunciado e está condicionado a fatos novos ou circunstancias relevantes.

Também aparece na classificação da empresa, o trânsito em julgado, que não é mais uma fase do processo, e sim a decisão da sentença em definitiva, não cabendo mais recurso sobre ela, ou seja, após o trânsito em julgado, a única opção da empresa é judicializar o processo, caso a mesma não queira optar pelo pagamento do PADO.

A Tabela 4 apresenta a distribuição dos 55 PADOS ativos por status e fase.

Tabela 4: PADOS por status e fase – 2001 a 2014

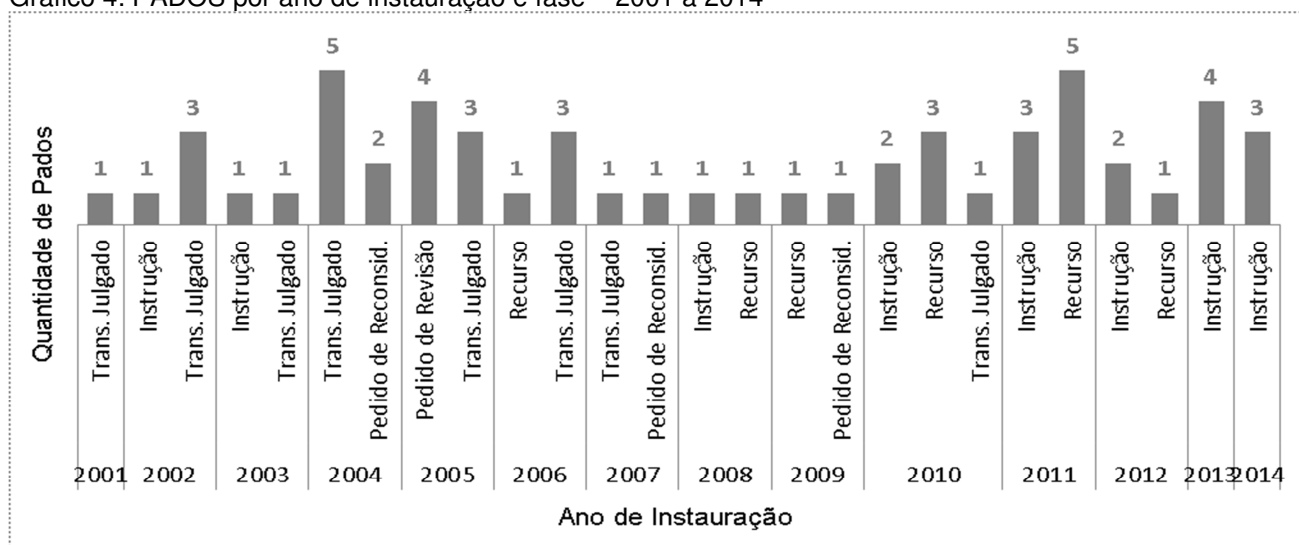
<b>Fase</b>	<b>Em trâmite</b>	<b>Judicializado</b>	<b>TOTAL</b>
Instrução	17		<b>17</b>
Recurso	10	2	<b>12</b>
Pedido de Reconsideração	2	2	<b>4</b>
Pedido de Revisão		4	<b>4</b>
Trânsito em Julgado		18	<b>18</b>
<b>Total Geral</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>55</b>

Fonte: Autor

Verifica-se que 31% dos PADOS classificados na tabela acima ainda não foram julgados, ou seja, estão na fase de instrução e não têm multa aplicada. Os demais, já foram apenados e estão em processo de defesa tramitando no âmbito administrativo da Anatel e no judiciário de acordo com as suas fases.

O Gráfico 4 demonstra a distribuição dos 55 PADOS ativos por ano de instauração e fase.

Gráfico 4: PADOS por ano de instauração e fase – 2001 a 2014



Fonte: Autor

Diante do Gráfico 4, nota-se que praticamente 50% dos PADOS ativos foram instaurados há mais 8 anos, sendo que, alguns deles, ainda estão na fase de instrução sem julgamento.

#### 4.2.6 Da Judicialização

O PADO pode ser judicializado a qualquer momento, contudo, a judicialização é mais comum após o trânsito em julgado. Os critérios utilizados pela empresa para Judicializar um PADO são baseados em três fatores:

- Comprovada a ilegalidade ou desproporcionalidade da sanção aplicada.
- Existência de subsídios suficientes que comprovem a ilegalidade ou desproporcionalidade da sanção aplicada.
- Justificativa financeira para judicialização, ou seja, quando o valor da sanção discutida for calculado individualmente e não à luz do precedente aberto que seria o correto.

#### 4.2.7 Da Provisão

O Comitê de Pronunciamentos Contábeis através do CPC 25 define a provisão como sendo “um passivo de prazo ou de valor incertos”.



Consequentemente, é uma forma de se precaver de futuros gastos com obrigações já ocorridas e que não possuem prazo nem valor definido.

Os critérios de provisão utilizados pela empresa são baseados na análise de risco de perda feita pelo departamento Jurídico e nas características dos PADOS, como o tipo de descumprimento de obrigação, o status, a prescrição e as fases.

Dos 55 PADOS ativos, 16 foram provisionados, conforme a tabela abaixo.

Tabela 5: PADOS provisionados

Processo	Ano Instauração	Tipo	Status	Fase	Risco de Perda	Prescrito	% Provisão
535XX.XXXXXX/2004	2004	RGQ	Judicializado	P. Reconsideração	Parc. Provável	Não	64%
535XX.XXXXXX/2004	2004	OUTROS	Judicializado	Trans. Julgado	Possível	Sim	100%
535XX.XXXXXX/2004	2004	DGU	Judicializado	Trans. Julgado	Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2005	2005	IS	Judicializado	P. de Revisão	Parc. Provável	Não	50%
535XX.XXXXXX/2005	2005	IS	Judicializado	P. de Revisão	Parc. Provável	Não	50%
535XX.XXXXXX/2005	2005	IS	Judicializado	P. de Revisão	Parc. Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2005	2005	IS	Judicializado	P. de Revisão	Parc. Provável	Não	87%
535XX.XXXXXX/2006	2006	RGQ	Judicializado	Trans. Julgado	Parc. Provável	Não	58%
535XX.XXXXXX/2009	2009	RGQ	Judicializado	P. Reconsideração	Parc. Provável	Não	60%
535XX.XXXXXX/2010	2010	OF	Em trâmite	Recurso	Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2010	2010	DGU	Em trâmite	Recurso	Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2011	2011	OF	Em trâmite	Recurso	Possível	Não	100%
535XX.XXXXXX/2011	2011	LE	Em trâmite	Recurso	Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2011	2011	LE	Em trâmite	Recurso	Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2011	2011	LE	Em trâmite	Recurso	Provável	Não	100%
535XX.XXXXXX/2011	2011	RGQ	Judicializado	Recurso	Parc. Provável	Não	75%

Fonte: Empresa de Telecom

Os gráficos da Figura 5 apresentam a distribuição do número de PADOS provisionados por fase, prescrição e risco de perda.

Figura 7: PADOS provisionados por fase, prescrição e risco de perda



Fonte: Autor

Dos 16 PADOS provisionados, 44% concentram-se na fase de Recurso, 94% não estão prescritos e 50% têm risco de perda parcialmente provável.

Do ponto de vista financeiro, a Tabela 6 classifica os PADOS provisionados por status e risco de perda e apresenta em percentuais, a relação do total provisionado sobre o débito atualizado.

Tabela 6: Provisão por Status e Risco de Perda

Status	Risco de Perda	% R\$
Em trâmite	Possível	4%
	Provável	100%
<b>Em trâmite Total</b>		<b>41%</b>
Judicializado	Parcialmente Provável	60%
	Possível	4%
	Provável	100%
<b>Judicializado Total</b>		<b>35%</b>
<b>Total Geral</b>		<b>37%</b>

Fonte: Autor

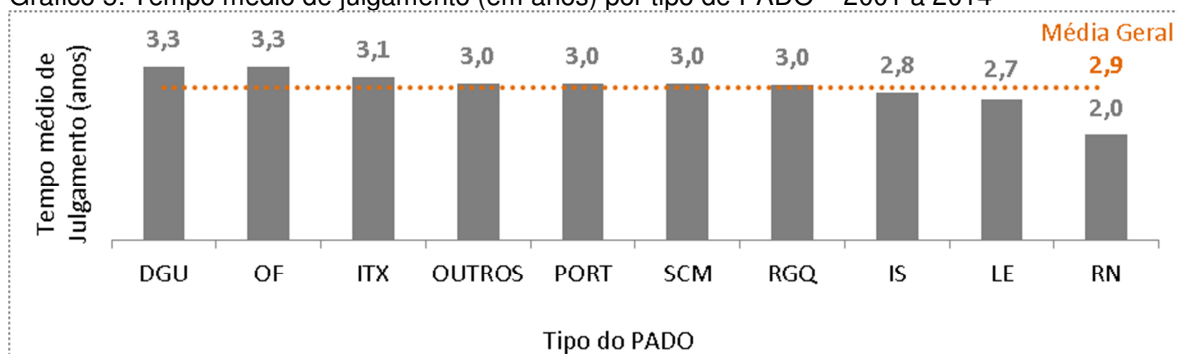
Através da Tabela 6, constata-se que até o mês de coleta desta pesquisa, a empresa investigada tinha provisionado 37% do valor total da dívida.

#### 4.2.8 Tempo médio de julgamento

O tempo de julgamento de um PADO corresponde da data em que ele foi instaurado até a sua fase de decisão.

Dos 132 PADOS instaurados, 115 foram julgados no período de 2001 a 2014. O Gráfico 5 mostra o tempo médio (em anos) de julgamento por tipo de PADO.

Gráfico 5: Tempo médio de julgamento (em anos) por tipo de PADO – 2001 a 2014



Fonte: Autor

Ao analisar o Gráfico 5, verifica-se que o tempo médio de julgamento dos PADOS instaurados na empresa investigada é de quase três anos.

#### 4.2.9 Tempo médio de pagamento

O pagamento do PADO pode ser realizado a qualquer momento após o seu julgamento, que é a fase de decisão. Entretanto, é mais comum que a empresa realize o pagamento do PADO em dois momentos:

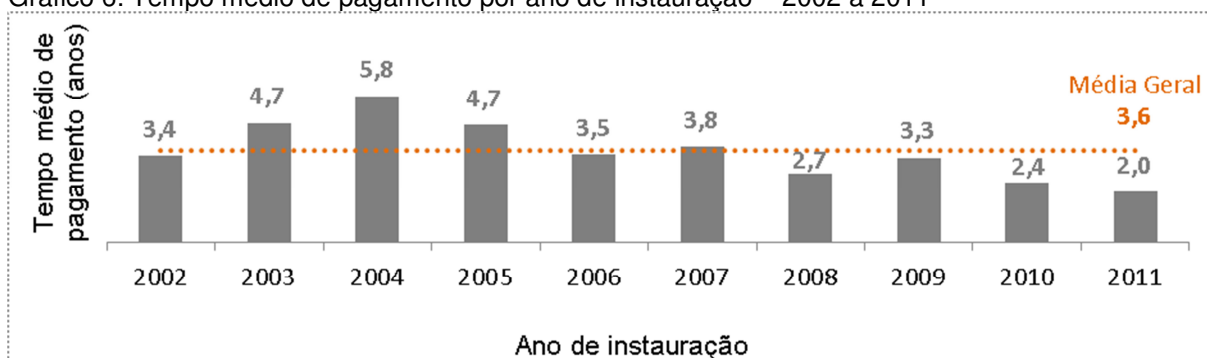
- Por opção: após a fase de decisão, renuncia ao direito de recorrer da decisão e opta pelo pagamento com um desconto de 25%.

Os critérios utilizados pela empresa para optar pelo pagamento do PADO sem recorrer e obter o desconto da Anatel está intrinsecamente condicionado ao reconhecimento da existência da infração e razoabilidade do valor da multa aplicada. E nos casos em que não existem subsídios que comprovem a regularidade da conduta e exista dúvida sobre a infração.

- Por obrigação: O evento que marca a decisão pela obrigação do pagamento é o trânsito em julgado quando ocorre a decisão definitiva.

Dos 77 PADOS que foram instaurados e arquivados no período de 2001 a 2014, 40 foram arquivados por motivo de pagamento. O Gráfico 6 apresenta o tempo médio de pagamento desses PADOS por ano de instauração.

Gráfico 6: Tempo médio de pagamento por ano de instauração – 2002 a 2011



Fonte: Autor

O Gráfico 6 mostra que a média de pagamento dos PADOS no período analisado foi de três anos e meio. E nota-se que os PADOS instaurados nos últimos anos foram pagos com um prazo menor que a média geral.

#### 4.2.10 Aplicação vs Arrecadação

Foi abordado no tópico 1.1 (Problema) desta pesquisa o levantamento feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 17 instituições públicas no período de 2009 a 2013 que analisou a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização. Na média, as instituições arrecadaram apenas 5,8% do valor das multas aplicadas, sendo que a Anatel ficou abaixo da média, apresentando o terceiro pior resultado, com 4,3% de arrecadação das multas aplicadas do período.

Com o intuito de verificar se a discrepância entre o montante de multas aplicadas em relação aos valores efetivamente pagos também ocorreu na empresa investigada, foi analisada a arrecadação das multas aplicadas no mesmo período investigado pelo TCU. E identificou-se que entre 2009 a 2013 a Anatel aplicou 37 PADOS, sendo que, apenas 7 foram pagos, financeiramente esse número representa 6,0% do valor total de multas aplicadas no período.

Diante deste cenário, verifica-se que mesmo com um baixo percentual, a empresa analisada ficou acima da média de arrecadação das 17 instituições apontada pelo relatório do TCU.

#### 4.2.11 Elaboração e aprovação do Orçamento de PADOS

Através das respostas dadas ao questionário foi possível identificar os principais fatores que interferem diretamente na elaboração do orçamento dos PADOS na visão da empresa:

- Pagamento com desconto: ao renunciar o direito de recorrer da decisão, a empresa tem o prazo de trinta dias contados a partir do julgamento para realizar o pagamento do PADO e obter o desconto de 25%.
- Provisão: a provisão é realizada com base na análise de risco de perda feito pelo departamento Jurídico e nas características dos PADOS, como o tipo de descumprimento de obrigação, o status, a prescrição e as fases.
- Premissa empresarial: a variação do orçamento definida pelo Planejamento Financeiro é um dos limitantes na decisão da aprovação do orçamento. O processo de aprovação é revisado pelo gestor da área e levado para reunião

de aprovação com o Diretor e o Vice-Presidente da área. Nesta reunião, são expostas as premissas e feita a defesa do valor obtido. Eventualmente são solicitados ajustes para que o valor orçado fique aderente às premissas empresarias definidas pelo Planejamento Financeiro. Após esta aprovação, uma segunda aprovação é necessária pelo CFO e CEO da empresa.

#### 4.2.12 Sistema SICAP Anatel

A Lei Federal nº 12.527/11, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, garante que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

Com isso, a Anatel concede ao advogado responsável pelo processo, o acesso aos autos processuais a qualquer tempo, seja por meio de cópias ou vistas dos mesmos. E com o intuito de facilitar o andamento processual, disponibiliza tais informações por meio do Sistema de Controle de Rastreamento de Documentos e Processos (SICAP). O sistema SICAP está disponível no seguinte endereço:

<<http://sistemas.anatel.gov.br/sicap/web/Form.asp?SISQSmodulo=6601>>

Figura 8: Tela inicial do SICAP Anatel

**ANATEL** Agência Nacional de Telecomunicações

Menu Principal ▾

**Consulta WEB**

**Número:**

**Remetente / Interessado:** ☐ Começando com:  ☐ Contendo o texto:

**Assunto:** ☐ Começando com:  ☐ Contendo o texto:

**Data de Início:**  a

**Identificador:**

**Visualização dos resultados:** ☒ Listagem na tela ☐ Planilha Excel

Fonte: Anatel

#### 4.2.13 Sistema Boleto Anatel

O Sistema Boleto é uma ferramenta que a Anatel disponibiliza para o usuário, consultar por meio da internet, os débitos atualizados, gerar boletos e imprimir comprovantes de pagamentos.

No primeiro dia útil de cada mês a área Regulatória que é a responsável pelo controle do orçamento de PADOS, emite do Sistema Boleto Anatel o extrato atualizado dos débitos, e envia para a Contabilidade lançar a provisão. Lembrando que, a atualização dos débitos dos PADOS é realizada utilizando a taxa SELIC mais 0,33% de multa moratória diária, limitado a 20% do valor original, após o vencimento. O tópico 2.2.2.2 (Decisão) desta pesquisa descreve de forma detalhada essa atualização. O Sistema Boleto está disponível no seguinte endereço:

<http://sistemas.anatel.gov.br/Boleto/Internet/Tela.asp>.

Figura 9: Tela Sistema Boleto Anatel

X	Vencimento	Ano de Referência	Serviço / Certificado	Receita	Processo	FISTEL/Sequencial (Nosso Número)	Valor Débito	Situação
---	------------	-------------------	-----------------------	---------	----------	----------------------------------	--------------	----------

Fonte: Anatel

#### 4.3 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DE DADOS

Com base nos dados fornecidos, foram analisadas todas as características dos 132 PADOS instaurados e o seu comportamento em cada fase do processo. Também foi observado, que devido à relevância dos valores das multas aplicadas, o controle e planejamento é feito com a participação e o empenho de todos da área responsável, desde os Diretores até os analistas. Entretanto, verificou-se que os esforços não são suficientes para que o orçamento elaborado seja assertivo ou até

mesmo se aproxime da realidade alcançando os objetivos, pois existem fatores que dificultam essa previsibilidade e resultam no problema desta pesquisa.

- A falta de um padrão de metodologia para calcular as multas.
- A falta de um padrão de calendarização para julgar o mérito em cada fase do processo.

Resulta em:

1. Multas milionárias e desproporcionais: identificou-se que os PADOS com o mesmo tipo de infração foram julgados de formas distintas. Resultado da utilização de diferentes metodologias julgadas pelas diversas áreas técnicas da Agência, responsáveis pelo processo de apuração e punição.
2. Falta de um histórico consistente: através da análise dos dados, observou-se a dificuldade em utilizar a base de dados como premissa para elaborar o orçamento dos PADOS, pois a falta de um padrão de metodologia gerou a inconsistência das informações.
3. Prescrição dos PADOS: verificou-se que 44% dos PADOS em trâmite e judicializados estão prescritos. Pela Lei Federal nº 9.873/99, esses processos não teriam mais valor administrativo, entretanto, como não há um prazo máximo definido pela Anatel para julgar o mérito em cada fase do PADO, a Agência ainda os considera ativos.
4. Baixa arrecadação: constatou-se que a falta de um processo estruturado que garanta que as irregularidades detectadas sejam julgadas adequadamente gera subsídios para a empresa optar pelo não pagamento da multa e recorrer da decisão.
5. Oscilação do risco de perda: pelos critérios da empresa, a classificação do risco do PADO varia no tempo de acordo com o resultado da análise da Anatel em cada fase. Como o planejamento orçamentário da provisão é realizado com base no risco, este por sua vez, fica totalmente suscetível ao julgamento da Agência sem prazo definido.

Diante do cenário de dificuldades apresentado e da escassez de informações consistentes, alguns aspectos adicionais foram destacados pela presente pesquisa que podem vir a contribuir com o processo orçamentário dos PADOS. Entre eles, a utilização da média como instrumento para calcular o tempo médio de julgamento por tipo de PADO e o tempo médio de pagamento por ano de instauração, e assim possibilitar uma previsibilidade com maior assertividade na

elaboração do planejamento. Frezatti (2000, p. 17) afirma que “se o planejamento é inadequado, o controle é inócuo”, portanto, de nada adianta a empresa se empenhar no controle, se as decisões tomadas no planejamento não seguirem uma lógica coerente.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa em questão buscou investigar o tratamento dos PADOS na gestão orçamentária de uma empresa de telecom. E para isso, procurou-se compreender os critérios e posicionamentos adotados pela empresa na gestão orçamentária dos PADOS.

A partir do referencial teórico e do estudo de caso detalhado, foi possível verificar que o controle e planejamento dos PADOS são bem organizados e bem analisados pelos analistas, gestores e diretores da empresa investigada. Entretanto, percebeu-se que o planejamento orçamentário é prejudicado pela falta de uma metodologia padrão da Agência, onde é possível estimar parâmetros importantes para a elaboração do orçamento.

A falta de um padrão de calendarização afeta diretamente a previsibilidade do pagamento e da provisão, pois não há um prazo máximo definido pela Anatel para julgar o mérito em cada fase do PADO, com isso, não existe um histórico consistente que possa ser levado em consideração na estimativa de quando o PADO deve ser pago ou provisionado. Tal fato comprova-se pela quantidade expressiva de PADOS prescritos, que teoricamente pela Lei, não teriam mais valor administrativo, e, no entanto, permanecem ativos na visão da Anatel. Sendo que, alguns deles, foram instaurados há de 10 anos e ainda estão na fase de instrução, sem julgamento.

A classificação do risco de perda também afeta o orçamento, pois varia no tempo de acordo com o resultado da análise da Agência em cada fase, o que prejudica o planejamento da provisão, que é feito com base na classificação do risco, das fases e da prescrição. Com isso, os 41 PADOS classificados com o risco de perda possível, podem a qualquer momento ser analisados pela Anatel e mudarem o seu risco, consequentemente ficarão descobertos de orçamento, pois não foram provisionados.

Por fim, a falta de um padrão de metodologia para estimar o cálculo das multas até 26 de agosto de 2014, deixou a empresa vulnerável para elaborar o orçamento dos PADOS não julgados, ficando o valor definido totalmente sujeito a interpretações da Agência. Mesmo com a nova metodologia, ainda não ficou claro

alguns critérios considerados no cálculo da multa, o que compromete a previsão do orçamento dos 17 PADOS que ainda não foram julgados.

Diante do resultado da análise dos PADOS, percebeu-se que a Anatel não possui um processo estruturado de modo a garantir que as irregularidades detectadas na fiscalização sejam julgadas tempestivamente. Além disso, identificou-se, pela quantidade expressiva de multas milionárias e desproporcionais, que a falta de metodologia e processo dificulta o planejamento orçamentário da empresa, afetando negativamente o resultado.

Contudo, verifica-se que para a empresa alcançar os seus objetivos estratégicos, se faz necessário à correta decisão antecipada de suas ações, que mesmo diante de um cenário de dificuldades, existem elementos que podem contribuir para se ter um planejamento, controle e orçamento capaz de integrar todo o processo e gerenciar cenários futuros de forma eficiente.

Além disso, algumas sugestões para futuras pesquisas precisam ser consideradas. Recomenda-se que sejam realizadas futuras investigações a partir da nova metodologia adotada pela Agência em 26 de agosto de 2014 para que se possa identificar com detalhes se houve melhorias no processo de julgamento dos 17 PADOS instaurados sem multa aplicada. Adicionalmente, sugere-se, a aplicação de estudo de caso, com as áreas da empresa que afetam diretamente as irregularidades encontradas nas investigações da Anatel, com intuito de apontar as causas raiz e os seus responsáveis, para que o ônus seja distribuído e não fique concentrado apenas em uma área, além de possibilitar que novas ações sejam tomadas como medida de precaução, diminuindo o percentual de irregularidades e consequentemente as dificuldades com a elaboração do orçamento.

## REFERÊNCIAS

ANATEL. **Portal de Legislação da Anatel.** Disponível em <<http://legislacao.anatel.gov.br>>. Acessado em 26 de fevereiro de 2015.

ANATEL. **Relatório Anual 2013.** Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=312603&assuntoPublicacao=Relat?rio%20Anual%202013&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=312603.pdf>>. Acessado em 16 de outubro de 2014.

ANATEL. **Regimento Interno.** Resolução nº 612 de 29 de abril de 2013. Disponível em <<http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2013/450-resolucao-612>>. Acessado em 16 de outubro de 2014.

ANATEL. **Regulamento de Aplicação de Sanções.** Resolução nº 589 de 07 de maio de 2012. Disponível em <<http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2012/191-resolucao-589>>. Acessado em 10 de dezembro de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 9.472**, de 16 de julho de 1997. Lei Geral de Telecomunicações. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)>. Acessado em 02 de dezembro de 2014.

BRASIL. **Lei 9.873** de 23 de novembro de 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm)>. Acessado em 27 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Portarias nº 784, 786, 787, 788, 789, 790 e 791 de 26 de agosto de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/09/2014&jornal=1&pagina=62&totalArquivos=132>>. Acessado em 07 de novembro de 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

Comissão de valores mobiliários (CVM). Deliberação nº 489, de 03 de outubro de 2005. Disponível em <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acessado em 27 de fevereiro de 2015.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. **Pronunciamentos Técnico CPC 25:** provisões, passivos contingentes e ativos contingentes. Disponível em: [http://static.cpc.mediagroup.com.br/Documentos/304\\_CPC\\_25\\_rev%2006.pdf](http://static.cpc.mediagroup.com.br/Documentos/304_CPC_25_rev%2006.pdf)>. Acessado em 05 de março de 2015.

FREZATTI, Fábio. **Orçamento Empresarial:** planejamento e controle gerencial. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FREZATTI, Fábio. **Orçamento Empresarial:** planejamento e controle gerencial. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LUNKES, Rogério João. **Manual de Orçamento.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing.** 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico – Conceitos e Metodologia Práticas.** 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23 ed. rev e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

TELECO. **Investimentos Brasil.** Disponível em <<http://www.teleco.com.br/estatis.asp>>. Acessado em 16 de outubro de 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) - **Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República – Exercício de 2013.** Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2013/docs/Relat%C3%B3rio.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/docs/Relat%C3%B3rio.pdf)>. Acessado em 16 de outubro de 2014.

## APÊNDICES

### QUESTIONÁRIO 1

Área: Regulatório

Cargo: *Controller*

#### **Questão 1 – Quais são as premissas utilizadas para a elaboração do orçamento de PADOS?**

Resposta: As premissas utilizadas pelo Regulatório são baseadas na análise de risco de perda feito pelo departamento Jurídico e nas características dos PADOS, como o tipo de descumprimento de obrigação, o status, a prescrição e as fases. Considerando as premissas acima, pode-se optar pelo pagamento do PADO para obter o desconto previsto pelo Regulamento ou provisão total/parcial. Além disso, também é considerada a premissa empresarial de variação do orçamento definida pelo Planejamento Financeiro.

#### **Questão 2 – Quais são as dificuldades na elaboração do orçamento de PADOS?**

Resposta: A principal dificuldade é a falta de uma metodologia padrão onde seja possível estimar alguns parâmetros importantes para a elaboração do orçamento:

- Calendarização do pagamento/provisão do PADO: não há tempo máximo definido que a Anatel julgue o mérito em cada fase do PADO, com isso, não há um histórico padrão consistente que possa ser levado em consideração na estimativa de quando o PADO deve ser pago ou provisionado.
- Risco de perda: o risco varia no tempo de acordo com o resultado da análise da Agência em cada fase, com isso, um PADO classificado com risco de perda remoto em uma fase pode tornar-se provável na próxima fase dependendo do resultado da análise.
- Estimativa de valor da multa: até 26 de agosto de 2014 não havia metodologia definida para estimar o valor da multa, ficando o valor definido totalmente sujeito a interpretações da Agência. A metodologia editada nesta data ainda não deixou claro alguns critérios considerados no cálculo da multa, com isso o valor da multa fica sujeito a interpretações da Agência.

**Questão 3 – Como é o processo de aprovação do orçamento de PADOS?**

Resposta: O orçamento é revisado pelo gestor da área e levado para reunião de aprovação com o Diretor e o Vice-Presidente da área. Nesta reunião, são expostas as premissas e feita a defesa do valor obtido. Eventualmente são solicitados ajustes para que o valor orçado fique aderente às premissas empresarias definidas pelo Planejamento Financeiro. Após esta aprovação, uma segunda aprovação é necessária pelo CFO e CEO da empresa.

## QUESTIONÁRIO 2

Área: Jurídico

Cargo: Advogado especializado

**Questão 1 – A classificação interna que é utilizada na empresa (DGU, IS, PGMQ, etc.) tem base em alguma bibliografia? Senão, qual o critério para classificação?**

Resposta: A classificação de objetos dos processos administrativos sancionatórios adotada pela empresa, apesar de amplamente difundida e utilizada pelo mercado, não segue qualquer norma, padrão ou critério científico. As referências utilizadas foram desenvolvidas de forma empírica, com o intuito de agrupar os processos pela natureza de seus temas. Assim, temos que direitos e garantias dos usuários (DGU) e indicadores de qualidade (PGMQ) são os temas mais frequentes de atuação.

Obs.: A sigla PGMQ significa Plano Geral de Metas de Qualidade, tal plano é definido por meio de indicadores de qualidade e recebe força normativa por meio de resoluções específicas da Agência.

**Questão 2 – Quais são os critérios utilizados pela empresa para classificar os PADOS quanto ao risco (provável, possível e remoto)?**

Resposta: A classificação de risco é realizada pelo advogado responsável por cada processo, interna ou externamente a depender do caso, sendo, para tanto, observadas as Deliberações nºs 489/05 e 594/09, ambas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Neste sentido, versa o item 9 da Deliberação nº 489/05 que:

9. Para fins de classificação dos ativos e passivos em contingentes ou não, esta NPC usa os termos praticamente certo, provável, possível e remota com os seguintes conceitos:

Praticamente certo - este termo é mais fortemente utilizado no julgamento de contingências ativas. Ele é aplicado para refletir uma situação na qual um evento futuro é certo, apesar de não ocorrido. Essa certeza advém de situações cujo controle está com a administração de uma entidade, e depende apenas dela, ou de situações em que há garantias reais ou decisões judiciais favoráveis, sobre as quais não cabem mais recursos.

Provável - a chance de um ou mais eventos futuros ocorrer é maior do que a de não ocorrer.

Possível - a chance de um ou mais eventos futuros ocorrer é menor que provável, mas maior que remota.

Remota - a chance de um ou mais eventos futuros ocorrer é pequena.

**Questão 3 – Quais referências bibliográficas podemos utilizar para descrever os riscos de perda dos PADOS (provável, possível e remoto)?**

Resposta: Na verdade a descrição dos riscos vêm previstos em norma e não em doutrina, conforme questão acima.

**Questão 4 – Quais referências bibliográficas podemos utilizar para descrever a teoria de prescrição e quais os tipos?**

Resposta: A prescrição é instituto do direito romano-germânico que visa regular a perda do direito de ação/ação punitiva por decurso de prazo.

Segundo a insigne doutrinadora Maria Helena Diniz:

(...) o termo praescriptio originalmente era aplicado para designar a extinção da ação reivindicatória, pela longa duração da posse; tratava-se da praescriptio longissimi temporis e para indicar a aquisição da propriedade, em razão do relevante papel desempenhado pelo longo tempo, caso em que se tinha apraescriptio longi temporis. Assim, no direito romano, sob o mesmo vocábulo, surgiram duas instituições jurídicas, que partem dos mesmos elementos: ação prolongada do tempo e inércia do titular. A prescrição, que tinha caráter geral, destinada a extinguir as ações, e o usucapião, que constituía meio aquisitivo do domínio. (Curso de Direito Civil Brasileiro. v. 1: teoria geral do direito civil. 20. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 342).

Para o objeto de estudo aqui desenvolvido, a prescrição é regulada pela Lei Federal nº 9.873/99. Esta lei prevê dois tipos de prescrição possíveis, quais sejam, a prescrição quinquenal (art. 1º) e a prescrição intercorrente (§1º, art. 1º).

**Questão 5 – Quais são os critérios utilizados pela empresa para classificar os PADOS em Prescritos (Prescrição intercorrente e outras)?**

Resposta: O critério utilizado para identificação da prescrição é a subsunção do caso concreto à lei.

Em outras palavras, sempre que o processo estiver sem movimentação alguma por um período maior ou igual a cinco anos configura-se a prescrição quinquenal (art. 1º, da Lei 9.873/99), quando houver interregno maior ou igual a 3 anos para julgamento ou despacho estar-se-á diante de uma caso de prescrição intercorrente (§1º, art. 1º, da lei 9.873/99).

**Questão 6 – Quais são os critérios utilizados para provisionar os PADOS?**

Resposta: O critério de provisão segue o quanto previstos pelas Deliberações 489/05 e 594/09 da CVM.



**Questão 7 – Quais são os critérios utilizados para optar pelo pagamento do PADO sem recorrer e obter o desconto da Anatel(não utilizar a fase de recurso)?**

Resposta: A utilização do benefício previsto no art. 20, da Resolução nº 589/12-ANATEL está intrinsecamente condicionada a existência da infração imputada, bem como da possibilitada de desconstituição da mesma.

Simplificando, caso haja reconhecimento da existência da infração e razoabilidade da multa aplicada, parece-nos que o melhor é optar pelo pagamento da multa com desconto. Muitas vezes nos casos onde existe dúvida sobre a infração, mas não existem subsídios que comprovem a regularidade da conduta, também parece-nos vantajoso o pagamento com desconto ao invés de recurso protelatório.

Havendo a certeza da regularidade de conduta, não nos parece razoável o pagamento de multa indevida.

**Questão 8 – Que evento marca a decisão pela obrigação do pagamento do PADO (onde não há mais recurso)?**

Resposta: A constituição definitiva de sanção ocorre quanto do trânsito em julgado administrativo sem judicialização da questão ou, nos caso de judicialização, após o trânsito em julgado do processo judicial.

**Questão 9 – Quais são os critérios utilizados para judicializar um PADO?**

Resposta: Após o trânsito em julgado administrativo a decisão de judicialização devem ser pautada em três fatores:

1. Comprovada ilegalidade/desproporcionalidade da sanção aplicada.
2. Justificativa financeira para judicialização, determinada pelo binômio: custo do processo judicial X valor da sanção discutida. Por vezes o fator “valor da sanção discutida” deve ser calculado a luz do precedente aberto e não do caso individualmente discutido.
3. Existência de subsídios suficientes a comprovar a ilegalidade/desproporcionalidade da sanção aplicada.

**Questão 10 – Qual sistema da Anatel é utilizado para acompanhar o processo dos PADOS?**

Resposta: A Constituição da República em seu art. 5º, inciso XXXIII, prevê que:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A previsão constitucional foi regulada pela Lei Federal nº 12.527/11, a afamada Lei de Acesso à Informação.

Assim, a cargo do advogado responsável pelo processo, é facultado o acesso aos autos processuais a qualquer tempo, seja por meio de cópias ou vistas dos mesmos.

Com condão de facilitar o acesso aos principais andamentos processuais, a Anatel disponibiliza tais informações por meio do Sistema de Controle de Rastreamento de Documentos e Processos (SICAP) em:

<http://sistemas.anatel.gov.br/sicap/web/Form.asp?SISQSmodulo=6601>.

**Questão 11 – Qual sistema e quais os critérios a Anatel adota para acompanhar a atualização monetária de débito dos PADOS?**

Resposta: A atualização de multas é realizada utilizando a taxa SELIC para correção do débito, mais 0,33% de multa moratória diária, limitado a 20% do valor original, após o vencimento. O montante total de multas atualizadas por processo podem ser consultadas por meio do Sistema de Consulta de Débitos de FISTEL (BOLETO), disponibilizado pela Anatel em:

[http://sistemas.anatel.gov.br/Boleto/Internet/Index\\_Boleto.asp](http://sistemas.anatel.gov.br/Boleto/Internet/Index_Boleto.asp).

### **QUESTIONÁRIO 3**

Área: Planejamento Financeiro

Cargo: Analista de Planejamento Financeiro

**Questão 1 – Quais as premissas utilizadas pela empresa para aprovar o orçamento de PADOS?**

Resposta: O crescimento do valor do orçamento da empresa é baseado em alguns critérios definidos pelos controladores, como o retorno sobre investimento, o crescimento da receita, a margem do EBTIDA e o fluxo de caixa livre. O orçamento de PADOS apresentado para aprovação deve estar aderente a esses critérios. Caso o orçamento apresentado supere estes critérios, é necessária apresentação de justificativa que suporte tal variação. Esta justificativa será analisada e eventualmente podem ser necessários ajustes no orçamento apresentado.

**Questão 2 – Existe algum processo para revisão periódica do orçamento pela sua empresa? Em caso positivo, descreva-o.**

Resposta: Sim, há um processo de revisão trimestral dos valores. Esta revisão tem como objetivo principal avaliar as variações entre os valores realizados e orçados.

Cada área apresenta os valores realizados até a data da revisão e a estimativa de valores que serão realizados até o final do período. Caso, a estimativa fique superior ao valor inicialmente orçado, é necessária justificativa de tal variação e eventuais revisões das atividades/ações previstas para que haja o realinhamento entre estes valores estimados e os inicialmente orçados.